



**Le Dictionnaire encyclopédique
de l'administration publique**

La référence pour comprendre l'action publique

GESTION FINANCIÈRE PUBLIQUE

*Michel Bouvier, Professeur
Université Paris I Panthéon-Sorbonne
michel.bouvier@fondafip.org*

Un intérêt pour la gestion financière publique s'est développé un peu partout dans le monde tout au long des trente dernières années. Cela est en grande partie lié à la crise financière de l'État de la seconde moitié des années 1970. Il est alors apparu indispensable de maîtriser la croissance des dépenses publiques afin d'endiguer celle des déficits et de l'endettement et de limiter la pression fiscale. Autrement dit, gérer rationnellement les fonds publics a été posé comme un facteur majeur pour sortir de la crise et assurer la soutenabilité des finances publiques.

La conception de la gestion financière publique qui s'est alors imposée prend modèle sur le management des entreprises, mais en adaptant les méthodes au secteur public. Sont en jeu ici des institutions politico-administratives dont les acteurs, les sources de financement et les catégories de dépenses sont indéniablement très particuliers.

Les décisions de gestion relèvent d'acteurs politiques, nationaux et locaux qui déterminent des stratégies dans le cadre de budgets préparés par un pouvoir exécutif et démocratiquement adoptés par une assemblée représentative des citoyens. Ensuite, les objectifs fixés, assortis de crédits, sont mis en œuvre par des administrations selon des procédures juridiquement déterminées. Il convient aussi de souligner que ces acteurs politiques et administratifs, outre leur nombre parfois important, forment un ensemble dont le jeu, déjà complexe, le devient davantage lorsque des relations se nouent au-delà du seul secteur public.

Une autre particularité réside dans le fait que les ressources publiques proviennent, pour leur majeure partie, des impôts payés par les contribuables et sont utilisées pour satisfaire les besoins des populations (sécurité, santé, justice, voirie, éducation...) dans la poursuite de l'intérêt général. Là encore, compte tenu de la multiplicité des objectifs à atteindre, la singularité et la complexité du système financier public apparaissent d'évidence.

C'est finalement le concept de gouvernance financière publique qui convient le mieux pour caractériser la gestion financière publique. En effet, il s'agit d'un processus qui relève de l'association de deux logiques : une logique politique, qui relève de la tradition démocratique, et une logique économique issue de la modernité gestionnaire.

C'est la raison pour laquelle la gestion financière publique, nationale ou locale, est concernée aussi bien par la qualité de la préparation et de l'adoption des budgets publics que par celle de leur exécution, de leur contrôle et de l'évaluation des résultats obtenus. Il en résulte aussi que chacune de ces phases est aujourd'hui placée sous le signe de la transparence, de la programmation des opérations, de la performance et de la responsabilisation des acteurs.

GESTION FINANCIÈRE PUBLIQUE

L'impératif de transparence concerne d'abord les prises de décision stratégique et s'incarne dans la présentation de budgets par objectifs (programmes) facilement identifiables et déclinés en sous-objectifs ainsi que dans un plan comptable prenant modèle sur celui des entreprises (comptabilité d'exercice). Outre cette clarté des budgets et des comptes publics, la transparence financière suppose également une bonne information des élus et des citoyens (accessibilité de renseignements précis et détaillés en annexe des projets de loi de finances ainsi que sur différents supports de communication tels que les médias ou les sites Internet). Ce souci de clarté des budgets et des comptes suppose également l'obligation pour les gestionnaires de rendre compte de leurs activités et de leurs résultats. Ils sont soumis à des contrôles de régularité par des institutions spécialisées de contrôle, voire par les élus qui ont voté le budget; leur gestion fait également l'objet d'audits visant à évaluer les résultats obtenus.

La programmation consiste à déterminer des politiques publiques, c'est-à-dire des objectifs dotés de crédits à réaliser sur une période plus ou moins longue. Programmer permet aux décideurs de disposer du temps nécessaire pour mettre en œuvre une politique et aux gestionnaires de disposer d'une durée et d'une visibilité qui leur sont indispensables pour agir et se sentir responsables. À l'inverse, l'annualité enferme l'action administrative dans le court terme et ne permet pas de mesurer l'impact des décisions budgétaires dans le temps. La budgétisation par programme a fait l'objet de très nombreuses réflexions et d'expériences, et ce, depuis longtemps. Parmi celles-ci se démarquent les rapports des commissions Taft (1912), Brownlow (1937), Hoover (1949) ainsi que les expérimentations menées aux États-Unis par Robert McNamara avec le *Planning Programming Budgeting System* (PPBS) (années 1960) ou encore celles de France avec un dispositif presque identique appelé Rationalisation des choix budgétaires (RCT) (fin des années 1960). La programmation pluriannuelle est glissante ou semi-glissante. Elle est à moyen terme et peut s'articuler avec un principe juridique d'annualité budgétaire. Le budget de programme est un budget de résultats qui se différencie du budget de moyens dans la mesure où sont fixés des objectifs assortis d'indicateurs. Autrement dit, il s'inscrit dans une culture de performance.

La gestion financière publique comporte également un principe essentiel, celui de la responsabilisation des acteurs. Elle consiste dans la globalisation des crédits mis à la disposition des gestionnaires et dans leur fongibilité à l'intérieur des programmes ou des parties de programmes qui leur sont confiés. Ainsi, le gestionnaire qui pratique le contrôle de gestion réalise comme il l'entend le programme dont il a la charge et ses marges de manœuvre sont très larges puisqu'il peut redéployer les crédits à son gré; il décide quelle doit être la meilleure répartition des dépenses; il a la faculté de transformer des crédits de fonctionnement en crédits d'investissement et inversement. Il y a bien entendu une contrepartie qui consiste dans l'engagement à devoir rendre compte de sa gestion et à produire un rapport de performance. Des indicateurs permettent d'évaluer la qualité de la gestion accomplie. À chaque programme sont associés des objectifs et des indicateurs de résultats représentatifs des priorités du programme; ces objectifs et ces indicateurs sont ensuite déclinés dans le cadre des sous-programmes. L'objectif, qui doit être mesurable par des indicateurs chiffrés, expose la stratégie et les priorités du programme. Il doit répondre à trois préoccupations : le citoyen, qui recherche l'efficacité socioéconomique; l'usager, qui recherche la qualité du service rendu; le contribuable, qui recherche l'efficacité de la gestion afin que l'impôt soit le moins lourd possible.

C'est aussi une véritable chaîne de responsabilités qui est mise en place et qui permet un pilotage du système financier. En effet, chaque programme est piloté par un responsable de programme qui s'engage, envers le ministre, à la réalisation de celui-ci. Les responsables de programme font le lien entre l'administration et la sphère politique. Outre une grande liberté d'affectation des crédits,

ils organisent également les moyens humains dont ils disposent. Enfin, lorsqu'ils le jugent utile, ils ont la possibilité de découper leur programme en divers objectifs opérationnels, en sous-programmes.

Bibliographie

Abate, B. (2000). *La nouvelle gestion publique*, Paris, Éditions Lextenso-LGDJ.

Bouvier, M. (dir.) (2009). *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, Paris, Éditions Lextenso-LGDJ.

Bouvier, M., M. C. Esclassan et J. P. Lassale (2012). *Manuel de finances publiques*, Paris, Éditions Lextenso-LGDJ.

Kaul, I. (2006). *The New Public Finance*, Oxford, Oxford University Press.

Poli, R. (2003). « Les indicateurs de performance de la dépense publique », *Revue française de finances publiques*, n° 82, p. 107-113.

Rabin, J., W. B. Hildreth et G. J. Miller (2007). *Handbook of Public Administration*, Londres, CRC Press.

REPRODUCTION	La reproduction totale ou partielle des définitions du <i>Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique</i> est autorisée, à condition d'en indiquer la source.
POUR CITER	Bouvier, M. (2012). « Gestion financière publique », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), <i>Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique</i> , [en ligne], www.dictionnaire.enap.ca
INFORMATION	Pour information veuillez consulter www.dictionnaire.enap.ca
DÉPÔT LÉGAL	Bibliothèque et Archives Canada, 2012 ISBN 978-2-923008-70-7 (En ligne)